

Flüchtlingspolitik in der EU: Heiliger Sankt Florian, verschon' mein Haus, zünd' and're an!

VB verfassungsblog.de/fluechtlingspolitik-in-der-eu-heiliger-sankt-florian-verschon-mein-haus-zuend-andre-an/

In den vergangenen Tagen sind vermutlich über tausend Menschen im Mittelmeer ertrunken, als in kurzer Folge zwei Boote untergingen. Neu ist daran nichts außer der großen Zahl an Menschen auf diesen einzelnen Booten. Bei der bislang [aufsehenerregendsten](#) Katastrophe dieser Art ertranken 2013 vor Lampedusa über 300 Menschen. Sie war Anlass für Italien, das bis dato vor allem durch illegale Pushback-Aktionen nach Libyen und die Kriminalisierung der Seenotrettung aufgefallen war, Ende 2013 die Operation „[Mare Nostrum](#)“ ins Leben zu rufen. [Unglücklich benannt](#), rettete sie innerhalb eines Jahres [zehntausende](#) Menschenleben. Dann, fand Italien, war die EU dran – die jedoch lediglich bestehende Frontex-Operationen zum Grenzschutz in den italienischen Küstengewässern [aufstockte](#), Bootsflüchtlinge auf Hoher See dagegen wieder ihrem Schicksal überließ.

Der dringliche [Ruf](#) nach einem der Gefahrenlage angemessenen Seenotrettungssystem ist absolut berechtigt und richtig. Die Rettung aus Seenot ist eine uralte völkerrechtliche Pflicht, die in mehreren [internationalen Konventionen](#) niedergelegt ist. Die Such- und Rettungskonvention ([SAR](#)) verpflichtet ihre 105 Vertragsstaaten (darunter auch die EU-Staaten) überdies, geeignete Such- und Rettungsdienste in ihren Küstengewässern bereitzuhalten und mit anderen Staaten zur Abdeckung der Such- und Rettungszonen in internationalen Gewässern zu kooperieren. Es geht hier also keineswegs nur um freiwilligen Humanismus, sondern um völkerrechtliche Verpflichtungen.

Dies als [Unterstützung für Schlepper](#) anzuprangern, ist so zynisch wie irreführend. Hätte die Abwesenheit von Rettungsdiensten irgendeine Auswirkung auf die Seemigration, wäre sie nach dem Ende von „Mare Nostrum“ drastisch zurückgegangen. Das Gegenteil ist allerdings der Fall: Die von Frontex erfassten „illegalen Grenzübertritte“ im zentralen Mittelmeer im dem ersten Quartal [2015](#) (10.237) sind fast identisch mit jenen von [2014](#) (10.799), als „Mare Nostrum“ noch lief. Wer glaubt, keine andere Chance zu haben (oder dies weiß), nimmt die Gefahr in Kauf und setzt sich trotzdem in ein Boot. Menschenleben auf hoher See nicht zu retten, ist als Vorgehen gegen Schlepper etwa so effektiv wie das Verbot von Betäubungsmitteln bei der Bekämpfung des internationalen Rauschgifthandels: Die Nachfrage lässt sich durch Sanktionen kaum beeinflussen, und solange sie existiert, gibt es auch ein Angebot. Das Angebot wird nur umso teurer und unsicherer, je schwieriger es zu sichern ist.

Viele jener Menschen, die ihr Leben im derzeit [tödlichsten Gewässer der Welt](#) riskieren, haben Anspruch auf internationalen Schutz: Über 80% aller Schutzsuchenden aus Syrien und über 60% derer aus Eritrea werden als Flüchtlinge oder als subsidiär Schutzberechtigte [anerkannt](#). Um jedoch den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu erreichen, müssen sie sich in die Illegalität begeben: Praktisch alle Herkunftsstaaten von Flüchtlingen unterliegen im Rahmen des Schengen-Regimes der Visumpflicht, und Visa zur Schutzsuche gibt es nicht. (Selbst Termine in der deutschen Botschaft sind für Syrienflüchtlinge nach wie vor offenbar nur [gegen Geld](#) zu haben.) Also gibt es für diese Menschen zwei Möglichkeiten. Sie können versuchen in einem heimatnahen Land Schutz zu finden – doch die nordafrikanischen Staaten bieten oftmals keine Sicherheit. Oder sie wagen den Weg nach Europa über die Türkei oder das Mittelmeer. Das geht nur mit Schleppern.

Denn die Routen sind im Laufe der Zeit immer gefährlicher geworden – ein Erfolg insbesondere der spanischen Grenzkontrollpolitik, wie z.B. [Sonja Buckel](#) gezeigt hat. Die Meerengen von Otranto und Gibraltar waren schon riskant, aber noch mit Fischerbooten überwindbar; die 100km nach Málaga, Almería und Granada waren schon gefährlicher, und inzwischen ist es die so oft tödliche Route Libyen-Italien, die etwa 300km beträgt. In Westafrika waren die 120km zwischen Marokko und den Kanarischen Inseln anfangs ebenfalls noch mit den *cayucos* überwindbar; die vermehrten Kontrollen in Kooperation mit Marokko und Frontex führten zu Überfahrten von bis zu 800km aus Mauretanien, Senegal oder den Kap Verden.

Die Schlepper gehören dabei nicht immer der internationalen organisierten Kriminalität an oder gar dem IS. Manchmal sind es auch einfach Fischer, die auch wegen europäischer Schleppnetzfisherei sonst keine

Lebensgrundlage mehr finden – auch dass lässt sich bei Buckel nachlesen. Doch natürlich ist es kriminell, auf ein viel zu kleines Boot 700 oder gar 950 Menschen zu zwingen, die überwiegend nicht schwimmen können, und sie nicht einmal mit Schwimmwesten auszustatten.

Das ganze ist vertrackt – alles hängt mit allem zusammen, einfache Lösungen gibt es nicht. Ja, es stimmt, möglicherweise begeben sich noch mehr Menschen auf die anstrengende und teure Reise, wenn sie nicht mehr ihr Leben riskieren müssen. Denn die [Resettlement-Programme](#), mit denen die EU-Mitgliedstaaten Flüchtlinge aus Krisenregionen herausholen, reichen längst nicht aus. Menschen von der Reise abhalten zu wollen, ist freilich auch keine Lösung.

Erstens haben sie ein Recht auf Ausreise – jeder Mensch hat das Recht, jedes Land zu verlassen, einschließlich des eigenen, das steht schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und seitdem in [vielen bindenden Menschenrechtsverträgen](#), auch im [4. Protokoll](#) zur EMRK. Mit diesem Recht korrespondiert zwar keine Einreisefreiheit in ein anderes Land, diese ist bei der Ausreise auf See aber zunächst auch nicht betroffen. Und sobald Schutzberechtigte die europäische Grenze erreichen, gilt das Refoulementverbot; dieses verbietet die Zurückweisung in Verfolgung, Folter oder ähnliche schwere Gefahrensituationen und erfordert jedenfalls eine hinreichend sorgfältige Prüfung des Schutzbedürfnisses. Dies gilt auch beim Aufbringen auf Hoher See, das hat der EGMR im Fall der italienischen Pushbacks [klargestellt](#). Die Ausreisefreiheit gilt zwar nicht schrankenlos, doch sie kann auch nicht einfach so [verweigert werden](#).

Zweitens verschließt eine Politik, die flüchtende Menschen vor sich selbst schützen will, die Augen davor, dass ein Verbleiben in der Region häufig keine Option ist. Flüchtlinge sind dort vielfach von willkürlichen Verhaftungen, Misshandlung, Ausbeutung, Obdachlosigkeit bedroht. Gerade für Kinder sind solche Situationen katastrophal. Natürlich wäre es schön, nicht monate- oder jahrelang auf der Flucht sein zu müssen, nicht das Ersparnis für Schlepper aufbrauchen zu müssen, nicht sein Leben auf See riskieren zu müssen, nah bei der Heimat bleiben zu können. Doch das ist eben meist keine Alternative. Es ist eher das Wunschdenken jener, die diese Menschen nicht bei sich aufnehmen wollen, sondern lieber andere Länder in der Zuständigkeit sehen, qua Nachbarschaft zum Beispiel. Hier regiert nicht Humanität, sondern eher das St. Florians-Prinzip: „Heiliger Sankt Florian / Verschon’ mein Haus / Zünd’ and’re an!“ (ein Zitat, das ich [Anna Lübke](#) verdanke, die es in einem bald [erscheinenden](#) Aufsatz zum Verteilungsprinzip verwendet).

Wer nicht will, dass Schlepper profitieren, muss legale Zugangswege zu schützendem Asyl schaffen – und damit überlasteten Aufnahmestaaten in Krisenregionen diejenige Solidarität leisten, die die Präambel der Flüchtlingskonvention einfordert. Das erfordert ein grundlegendes Umdenken; die soeben verabschiedeten [Maßnahmen der EU](#) sind hier [allenfalls ein Anfang](#). Denn Menschen bleiben nicht in Regionen, in denen sie keine Zukunft sehen. Selbst die Berliner Mauer hat nicht alle von dem Versuch abgehalten, ihr Leben dabei zu riskieren, die DDR zu verlassen. Die Menschen werden weiter versuchen, ins schützende Europa zu gelangen, auch wenn es lebensgefährlich ist. Denn die Hoffnung stirbt zuletzt. [Was würden Sie tun?](#)

[LICENSED UNDER CC BY NC ND](#)

SUGGESTED CITATION Markard, Nora: *Flüchtlingspolitik in der EU: Heiliger Sankt Florian, verschon’ mein Haus, zünd’ and’re an!*, *VerfBlog*, 2015/4/21, <http://verfassungsblog.de/fluechtlingspolitik-in-der-eu-heiliger-sankt-florian-verschon-mein-haus-zuend-andre-an/>.

In the past days, an estimated 1,000 people drowned in the Mediterranean, when two boats sank in quick succession. Nothing about this phenomenon is new, except the large number of passengers on the boats. In the most shocking catastrophe of this kind so far, over 300 people drowned near Lampedusa in 2013. This prompted Italy, which had so far distinguished itself by illegal push-backs to Libya and criminalizing assistance to migrants in distress at sea, to start the operation “[Mare Nostrum](#)” at the end of 2013. Despite its [surprising](#) choice of name, this operation saved [tens of thousands](#) of lives over the course of a year. After that, Italy handed over to the EU – which merely [increased](#) existing Frontex border protection operations in the Italian coastal waters, leaving refugees at high sea to their fate.

The urgent call for a search and rescue system adequate to the situation is completely justified. Assistance in distress at sea is an age-old international obligation, which was laid down in several [international treaties](#). The [Search and Rescue Convention](#) obligates its 105 state parties (including the EU member States) to provide adequate search and rescue (SAR) services in their coastal waters and to cooperate with other states to cover the SAR zones in international waters. It is therefore not only about voluntary humanism, but also about international legal obligations.

To reject this as [support for smugglers](#), as the German Minister of Interior has done, is as cynical as it is [misleading](#). If the lack of SAR services had any negative effect on sea migration, numbers would have drastically decreased after the end of “Mare Nostrum.” This was not the case, to the contrary: the “illegal border crossings” recorded by Frontex in the central Mediterranean for the first quarter of [2015](#) (10,237) are practically identical to those of [2014](#) (10,799), when “Mare Nostrum” was still in operation. People who think (or know) that they have no other chance will accept the danger and still get in a boat. Not saving lives at high sea to combat human smuggling is about as effective as criminalizing narcotics to combat the international drug trade: The demand is largely unaffected by sanctions, and as long as it exists, there will be a supply. The supply will just be the more expensive and unsafe, the harder it is to secure.

Many of those who risk their lives in the currently [most deadly waters in the world](#) are entitled to international protection. Over 80% of the Syrian and over 60% of the Eritrean protection seekers are [granted](#) refugee or subsidiary protection status in Germany. In order to reach the “Area of Freedom, Security and Justice,” however, they have to enter the sphere of illegality: practically all countries of origin of refugees are subject to the Schengen visa regime, and protection visas do not exist. (Even appointments in German embassies for Syrian refugees appear to still be available only [for money](#).) This leaves refugees with two options. They can seek protection in a country in the region—but the Northern African states can often not offer safety. Or they try to make their way to Europe via Turkey or via the Mediterranean. This means relying on smugglers.

For the routes have become ever more dangerous over the years—a success of the Spanish border control policies, as [Sonja Buckel](#) has shown. The straits of Otranto and Gibraltar were already risky, but could still be passed with fishing boats; the 100km to Málaga, Almería and Granada were already more dangerous, and today it is the often deadly route Libya–Italy, which covers a distance of over 300km. In West Africa, the 120km between Morocco and the Canaries were also still navigable in *cayucos*; the increased surveillance in cooperation with Morocco and Frontex led to departures from Mauritania, Senegal and Cape Verde, up to 800km away.

Smugglers aren’t necessarily part of international organized crime, or even IS. Sometimes they are just fishers who, due to European fishing trawlers, have lost their basic income; this, too, was documented by Buckel. But of course it is criminal to push 700 or even 950 people onto a boat that is much too small, most of who cannot swim, and to not even provide them with safety vests.

The whole thing is a mess—everything is connected to everything else, and there are no easy solutions. Yes, it may well be that even more people will undertake the straining and costly trip if they don’t have to risk their lives any more in the process. Because the [resettlement programs](#) to get refugees out of crisis regions are not nearly sufficient. But trying to prevent people from moving is not a solution either.

First of all, they have a right to leave. Any person has the right to leave any country including her own; this was already proclaimed in the Universal Declaration of Human Rights, and it was since made binding by several [human rights treaties](#), including [Protocol No. 4](#) to the ECHR. There is no corresponding right to enter another state, but for departure at sea this is not a problem. And as soon as protection seekers reach the European sea border, they benefit from non-refoulement. This principle—laid down in the [Refugee Convention](#) and the [Convention Against Torture](#) and recognized by the [ECtHR](#)—forbids rejecting people threatened with persecution, torture, or other similarly severe harm, and requires a careful examination of their protection needs. This also applies at high sea, as the ECtHR has [affirmed](#) in the case of the Italian pushbacks. Of course, the right to leave is not without limits, but it cannot be [flatly denied](#).

Secondly, wanting to protect fleeing people from themselves means closing one’s eyes to the fact that remaining

in the region is often not an option. Refugees are often threatened with arbitrary detention, abuse, exploitation, homelessness. For children especially, such situations are catastrophic. Of course it would be nice not to have to flee for months or even years, not to have to use up all savings to pay smugglers, not to have to risk one's life at sea, to stay close to home. But often this is not the alternative. It rather seems to be the wishful thinking of those who do not want to take in such people, who would rather see other countries in charge, e.g. qua geographic closeness. This, however, is not a matter of humanity, but of passing the buck and letting others bear the burden: "Holy Saint Florian / Spare this cottage / Burn the other one!"

If smugglers aren't to profit from these needs, legal access to asylum must be opened—showing the very solidarity to overstrained countries in the region that the Refugee Convention demands in its preamble. This requires a radically different approach; the [measures](#) envisaged by the EU are but a meager beginning. Because people will not stay in regions where they have no chance. Even the Berlin wall did not prevent citizens from risking their lives trying to leave the GDR. People will continue to try and access protection in Europe, even if it is life-threatening. For hope springs eternal in the human breast. [What would you do?](#)

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Markard, Nora: *Asylum Policy in the EU: Holy Saint Florian, Spare this Cottage, Burn the Other One!*, *VerfBlog*, 2015/4/21, <http://verfassungsblog.de/fluechtlingspolitik-in-der-eu-heiliger-sankt-florian-verschon-mein-haus-zuend-andre-an/>.